Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

33 962 Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)

Nr. 188 BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 juni 2016

Via deze brief wil ik u graag informeren over mijn voornemen tot wijziging van de Ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: de Ladder) in het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) conform mijn toezegging om dit voor het zomerreces te doen. Een afschrift van deze brief is verzonden aan de voorzitter van de Eerste Kamer.

Het ontwerp van het wijzigingsvoorstel, zoals dat ook ter consultatie wordt gelegd, is hierbij gevoegd[1]. Hiermee geef ik invulling aan de moties van de Kamerleden Veldman en Ronnes[2] en van het Kamerlid Cegerek[3]. Ik streef naar inwerkingtreding van de herziene Ladder in 2017 opdat de praktijk hier zo snel mogelijk van kan profiteren.

Totstandkomingsproces

In het afgelopen jaar zijn in een gezamenlijk proces met gemeenten, VNG, provincies, IPO, en diverse stakeholders[4], oplossingen voor de ervaren knelpunten verkend en zijn waardevolle suggesties voor verbetering van de Ladder gedaan. Door provincies en vanuit de wetenschap zijn namens enkele stakeholders alternatieve voorstellen voor een nieuwe Laddertekst gedaan. Het is een heel constructief proces geweest waarbij ik de inzet, meedenkkracht, de ontvangen adviezen, tekstvoorstellen en reflectie van alle partijen enorm waardeer. Ik heb de suggesties, voorstellen en uitgangspunten zorgvuldig bekeken en gewogen. Dit heeft geleid tot het bijgevoegde voorstel tot wijziging van de Ladder.

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[2] Kamerstuk 33 962, nr. 172.
[3] Kamerstuk 33 118, nr. 26.
[4] De Neprom, Detailhandel Nederland, de Metaalunie, VNO-NCW, Bouwend Nederland, het EIB, Vastgoedbelang, IVBN, de Milieufederaties, adviesbureaus en advocaten met Laddererervaring, wetenschappers en vanuit het Rijk de ministeries BZK en EZ.

kst-33962-188
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

Huidige situatie

Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is de daadwerkelijke naleving van de Ladder sterk verbeterd. In de nulmeting van het PBL over de naleving van de Ladder in 2013[5], werd nog geconcludeerd dat de Ladder niet was ingeburgerd bij de Nederlandse gemeenten. Deze werd in ruim 70% van de Ladderplichtige plannen niet toegepast. De voorlopige resultaten van de vervolgmeting over de periode 2014–2015 laten zien dat de Ladder in bijna 70% van de Ladderplichtige plannen wél werd toegepast, een flinke omslag dus. Na het zomerreces ontvangt u de resultaten als onderdeel van de Monitor Infrastructuur en Ruimte.

Afwegingen

De door de praktijk ervaren knelpunten bij toepassing van de Ladder, te weten de onduidelijkheid over de in de Ladder gehanteerde begrippen, de toepassing van de Ladder bij globale en flexibele bestemmingsplannen, de onderzoekslasten en de regionale afstemming, vragen om een oplossing. Ik heb u over deze knelpunten per brief geïnformeerd eind 2015[6].

Met de aanpassing van de Ladder wil ik zorgen voor een oplossing van deze knelpunten en tegelijkertijd de doeltreffendheid van het instrument behouden.
Er is bij stakeholders een breed draagvlak voor het behoud van de Ladder, mits aangepast en vereenvoudigd. Uit de gevoerde gesprekken en bijeenkomsten werd echter ook duidelijk dat de meningen over en de belangen bij het wijzigen van de Ladder nogal uiteen lopen.

Het resultaat is een sterk vereenvoudigde tekst, die mijns inziens eenvoudiger is in de toepassing, minder onderzoekslasten met zich meebrengt en desondanks doeltreffend blijft. Daarbij is van belang dat steeds is uitgegaan van de samenhang tussen de aanpassing van de besluittekst, de bijbehorende nota van toelichting en de herziening van de digitale Handreiking. Zo zijn bijvoorbeeld de definities ongewijzigd gebleven, maar zullen deze uitgebreid worden toegelicht in de Handreiking. Met name de Handreiking zal geheel herzien worden, niet alleen vanwege de voorgenomen wijziging maar ook om informatie te geven over de jurisprudentie en het gebruik van de Ladder. De Handreiking wordt geheel toegesneden op de praktijk en voorzien van goede voorbeelden. Voor een zorgvuldige implementatie van de Ladder zal ik nadere afspraken maken met provincies en gemeenten. Tevens stel ik een helpdesk in als onderdeel van een breder communicatietraject over de herziene Ladder. Daarmee geef ik invulling aan de motie Cegerek[7] waarin gevraagd wordt om optimalisatie van de Ladder.

Wijzigingsvoorstel Ladder voor duurzame verstedelijking

De voorgestelde wijzigingen zijn:
- Ten eerste een vereenvoudiging door het loslaten van de afzonderlijke treden van de Ladder en het schrappen van zinsneden die bij nader inzien beter thuis horen in een toelichting of de Handreiking.
- Ten tweede wordt de uitgebreide Laddermotivering beperkt tot de nieuwe stedelijke ontwikkeling *buiten* het bestaand stedelijk gebied.

---

[5] Sinds de inwerkingtreding van de Ladder per 1 oktober 2012.
[6] Kamerstuk 33 962, nr. 182.
[7] Kamerstuk 33 118, nr. 26.

- Tevens wordt het in de praktijk als lastig ervaren begrip «actuele regionale behoefte» vervangen door het eenvoudiger begrip «behoefte».
- Tot slot wordt een nieuw onderdeel toegevoegd, waarmee het mogelijk wordt een dubbele Laddertoets bij flexibele planvorming te voorkomen.

De verwachting is dat de Ladder door deze wijzigingen beter hanteerbaar zal zijn en tot minder onderzoekslasten zal leiden.

Planning en implementatie

Consultatie

Gedurende de zomerperiode (medio juli tot medio september 2016) zal een internetconsultatie plaatsvinden opdat een ieder de mogelijkheid heeft te reageren op het voorstel tot wijziging van de Ladder. De reacties worden benut voor eventuele aanpassingen van het wijzigingsvoorstel.

Raad van State en inwerkingtreding wijzigingsvoorstel

Ik ben voornemens het wijzigingsvoorstel in het najaar aan de Raad van State om advies toe te zenden en streef naar inwerkingtreding van de herziene Ladder in 2017.

Implementatie

Ondertussen wordt gewerkt aan het grondig herzien van de digitale Handreiking van de Ladder en het opzetten van een helpdesk. De Handreiking zal naast verheldering van begrippen en het bieden van handvatten vanuit de jurisprudentie ook verrijkt worden met praktijkvoorbeelden. Provincies en gemeenten zijn en blijven betrokken bij de herziening van de Handreiking. De helpdesk zal een vraagbaakfunctie gaan vervullen voor gemeenten bij de implementatie van de Ladder en in de toekomst opgaan in de bredere helpdesk voor de Omgevingswet. Zowel de handreiking als de helpdesk zullen drie maanden vóór de inwerkingtreding beschikbaar zijn, opdat met name gemeenten zich tijdig kunnen voorbereiden op implementatie van de herziene Ladder.

Voor een goede implementatie wil ik extra aandacht besteden aan het communicatietraject rondom de herziene Ladder. Dit wordt nog nader uitgewerkt, maar ik denk onder meer aan een «tour de regio» waarbij het Ministerie van IenM, provincies, gemeenten en andere stakeholders het gesprek met elkaar kunnen aangaan over de nieuwe Ladder. Daarnaast zal ik, zoals eerder aangegeven, het gesprek aangaan met provincies over de verschillende wijzen waarop regionale samenwerking vormgegeven kan worden om duurzaam ruimtegebruik te stimuleren. Daarbij kunnen de huidige regionale ervaringen benut worden en kan bekeken worden op welke punten aanvullende actie nodig is.

Omgevingswet

Ik concludeer dat de Ladder een belangrijk instrument is voor een goede ruimtelijke ordening onder de huidige Wro en kan zijn voor een evenwichtige toedeling van functies straks onder de Omgevingswet. De vereenvoudiging van de Ladder loopt vooruit op de integratie van dit instrument in de uitvoeringsregels van de Omgevingswet. Bij de inpassing van de Ladder in het systeem van de Omgevingswet wordt de

Ladder overgezet naar een instructieregel, waarbij de strekking van de regel gelijk blijft en ook de afweegruimte voor decentrale overheden gelijk zal blijven.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus